

University of Groningen

De bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming rond infrastructuur in Nederland: Percepties vanuit het beroepsveld, Bevindingenrapport

Runhaar, H.; van Uithoven, J.; Driessen, P.; van Laerhoven, F.; Arts, E.J.M.M.; Ike, P.; Tillema, Taede

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2010

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Runhaar, H., van Uithoven, J., Driessen, P., van Laerhoven, F., Arts, E. J. M. M., Ike, P., & Tillema, T. (2010). *De bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming rond infrastructuur in Nederland: Percepties vanuit het beroepsveld, Bevindingenrapport*. Universiteit Utrecht / Rijksuniversiteit Groningen .

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



De bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming rond infrastructuur in Nederland

Percepties vanuit het beroepsveld

BEVINDINGENRAPPORT

AUTEURS

dr. H. Runhaar, J. Uithoven M.Sc., Prof.dr. P. Driessen, dr. F. van Laerhoven,
Universiteit Utrecht/Milieumaatschappijwetenschappen
Prof.dr. J. Arts, Prof.dr. P. Ike, dr.ir. T. Tillema, Rijksuniversiteit Groningen/Planologie

12 december 2010

BEGELEIDINGSGROEP

- Ing. J.G. de Vries, Rijkswaterstaat DVS
- Drs. M. van Dongen, Rijkswaterstaat DVS
- Drs. Ir. R. Nijsten, Rijkswaterstaat DVS
- Drs. G. de Vries, Ministerie Infrastructuur en Milieu

Uitgevoerd in opdracht van Rijkswaterstaat, Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS)

Inhoudsopgave

DEEL A: EERSTE BEVINDINGEN ONLINE OPINIEPEILING OVER HET VOORMALIGE M.E.R.-SYSTEEM

Samenvatting

1. Inleiding

- 1.1. Achtergrond
- 1.2. Doel en vraagstelling
- 1.3. Inhoud van deze rapportage en gevolgde werkwijze
- 1.4. Leeswijzer

2. De ervaren effecten van m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur tot juli 2010

- 2.1. Inleiding
- 2.2. Effecten van m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur
- 2.3. Verklaringen voor de effecten van m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur
- 2.4. Beoordeling van de kwaliteit van m.e.r. en de gevolgen op snelheid en kosten van besluitvorming

DEEL B: EERSTE BEVINDINGEN ONLINE OPINIEPEILING OVER HET NIEUWE M.E.R.-SYSTEEM EN VOORLOPIGE CONCLUSIES

3. De verwachte effecten van de ‘gemoderniseerde’ m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur

- 3.1. Inleiding
- 3.2. Verwachte effecten van de ‘gemoderniseerde’ m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur
- 3.3. Verklaringen voor de verwachte effecten van de ‘gemoderniseerde’ m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur
- 3.4. Verwachte gevolgen van de ‘modernisering’ m.e.r. op snelheid en lasten van besluitvorming
- 3.5. Wat zou het m.e.r.-systeem moeten omvatten?

4. Conclusies en vooruitblik

- 4.1. Belangrijkste conclusies
- 4.2. Reflectie op de onderzoeksaanpak
- 4.3. Punten voor nader onderzoek

Literatuur

Bijlage 1: Overzicht response online opiniepeiling

Bijlage 2: Vragenlijst online opiniepeiling

**DEEL A: EERSTE BEVINDINGEN ONLINE OPINIEPEILING OVER HET
VOORMALIGE M.E.R.-SYSTEEM**

Samenvatting

In 2011 is het 25 jaar geleden dat er een wettelijke regeling voor milieueffectrapportage (m.e.r.) van kracht werd. Hier gingen bijna 10 jaar van proefnemingen met m.e.r. aan vooraf. In de loop van de tijd heeft de m.e.r.-regelgeving verschillende veranderingen ondergaan en is ook de toepassing van m.e.r. in de praktijk veranderd. In het kader van het naderende jubileum voeren de Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van Rijkswaterstaat, een evaluatiestudie uit naar de ervaringen met 25 jaar m.e.r. in Nederland. De nadruk ligt op het vaststellen van de mate waarin het instrument heeft bijgedragen aan een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvormingsproces. Doel is bouwstenen aan te dragen waarmee Rijkswaterstaat zijn positie kan bepalen ten aanzien van mogelijke knelpunten in m.e.r. en toekomstige m.e.r. ontwikkeling.

Deze rapportage behandelt de belangrijkste uitkomsten van het eerste deelonderzoek, gericht op het inventariseren van ervaringen van het beroepsveld met het m.e.r.-systeem zoals dat tot 1 juli 2010 bestond en de verwachtingen ten aanzien van de 'gemoderniseerde' m.e.r.-regelgeving. Als methode is gekozen voor een online opiniepeiling, waaraan 441 personen hebben meegewerkt. Zo'n 40% hiervan heeft (vooral) ervaring op het gebied van m.e.r. voor infrastructurele initiatieven.

Op basis van de ervaringen van onze respondenten zijn onze belangrijkste conclusies:

- M.e.r. speelt een bescheiden rol in het bevorderen van een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming rond infrastructuur. Een mogelijke verklaring is de wijze waarop m.e.r. wordt toegepast: meer als (wettelijk verplicht) instrument om te toetsen op minimum milieunormen dan als ontwerpinstrument om milieuwaarden te optimaliseren. In andere sectoren is dat wat minder vaak het geval;
- De rol van m.e.r. lijkt niet te zijn overgenomen door belanghebbenden en andere actoren of door instrumenten zoals de milieuvergunning;
- Over het algemeen ervaren m.e.r.-professionals geen onacceptabele vertragingen in besluitvorming of lasten voor bevoegd gezag en initiatiefnemers als gevolg van m.e.r. Uitzondering zijn respondenten vanuit het bevoegd gezag;
- Één van de belangrijkste wijzigingen in de m.e.r.-regelgeving – de 'beperkte' m.e.r.-procedure – geldt niet voor infrastructurele projecten. Dit is waarschijnlijk de reden dat niet verwacht wordt dat de 'modernisering' veel effect zal hebben op de bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming of op de snelheid van besluitvorming. Wél is de afschaffing van het meest milieuvriendelijke alternatief omstreden;
- Het m.e.r.-systeem zou volgens de respondenten versterkt kunnen worden door standaardisatie van in te schatten milieueffecten en daarbij gehanteerde methoden, een verplicht toetsingsadvies voor alle infrastructuurinitiatieven en een verplichting tot het achteraf meten van daadwerkelijke milieueffecten.

De klassieke voor- en nadelen van m.e.r. die vaak in het maatschappelijke debat naar voren worden gebracht (bijvoorbeeld: m.e.r. leidt tot milieuvriendelijker besluiten, m.e.r. werkt vertragend), worden door de meeste respondenten niet als zodanig ervaren. Dit roept de vraag op of daar nog veel aandacht moet worden besteed. Interessanter lijkt de vraag waar verbeteringen in m.e.r. mogelijk zijn. Hoe kunnen initiatiefnemers en bevoegd gezag bijvoorbeeld gestimuleerd worden om m.e.r. meer als ontwerpinstrument te gebruiken?

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Volgend jaar is het 25 jaar geleden dat de Wabm (Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, nu Wet milieubeheer) werd uitgebreid met een regeling voor milieueffectrapportage (m.e.r.). Op 1 september 1987 werd de regeling geëffectueerd met het in werking treden van het Besluit m.e.r. In het jubileumjaar 2012 is het tevens 35 jaar geleden dat er de eerste ervaringen met m.e.r. zijn opgedaan; de eerste proefnemingen met het instrument zijn nl. in 1977 gestart. In de loop van de tijd is het m.e.r. systeem veranderd, zowel qua toepassing in de praktijk als qua regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan: aanpassing drempelwaarden, uitbreiding van het aantal te beschouwen aspecten, toenemende aandacht voor participatie, optimalisering afstemming met besluitvorming, opschaling naar strategische besluiten, het geleidelijk minder dwingende kader etc. Ook is m.e.r. in de praktijk op verschillende wijzen toegepast (als verplichte procedure maar ook als instrument om besluitvorming te stroomlijnen of te optimaliseren). De praktijk leert dat m.e.r. kan leiden tot betere besluiten (milieuvriendelijker, transparanter, acceptabeler), maar dat er ook talloze ontsnappingsroutes zijn (denk aan 'salamitactieken' – het opknippen van projecten om drempelwaarden voor m.e.r. te omzeilen).

Het formele 25-jarige bestaan van m.e.r. in Nederland is een mooie gelegenheid om terug te blikken en lessen te trekken. Wij richten ons daarbij primair op m.e.r. rondom infrastructurele initiatieven op nationaal en regionaal niveau. Een terugblik en evaluatie is niet alleen interessant uit wetenschappelijk oogpunt. Voor Rijkswaterstaat is het van belang om op basis van lessen uit het verleden positie te bepalen met betrekking tot toekomstige m.e.r. ontwikkeling. Ondanks de recente herziening van m.e.r.-wetgeving staat dit instrument de komende jaren namelijk voor een aantal uitdagingen die met name voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu van belang zijn en nadere uitwerking behoeven. Enkele (mogelijk tegenstrijdige) uitdagingen die genoemd kunnen worden, zijn:

- Een toenemende druk om procedures verder te vereenvoudigen en te versnellen (Crisis- en herstelwet; uitwerking adviezen Elverding);
- Een toenemende druk om de juridificering van de m.e.r.-praktijk tegen te gaan. Het betreft juridificering van de m.e.r. maar ook van andere relevante aspecten (natuur, lucht, geluid etc.);
- Toenemende behoefte en noodzaak tot participatie van stakeholders in alle fasen van beleid (van louter formele inspraak naar (daarnaast ook) actieve deelname aan visievorming, alternatievenontwikkeling, effectbepaling – joint fact-finding);
- Neiging tot uitbreidende eisen aan de m.e.r.: breder in scope (zich 'emanciperende issues' zoals bijv. nu gezondheid e.d.), vroegere toepassing (van projecten naar plannen, en mogelijk ook beleid?); hogere kwaliteitseisen (relatie met maatschappelijke kritiek op overheid/besluitvorming; beeldvorming over het instrument);
- Mogelijke herziening van de Europese m.e.r.-richtlijn, waarbij zaken worden overwogen als: een uitbreiding van verplicht te beschouwen aspecten (biodiversiteit, klimaat, gezondheid), aanvullende regels inzake 'screening';
- Noodzaak tot verdere integratie van milieu en ruimtelijke planning door striktere normstelling (i.h.b. luchtkwaliteit), waarbij m.e.r. een belangrijker rol in de planfase zou kunnen spelen.

1.2. Doel en vraagstelling van het hoofdonderzoek

We gaan in ons onderzoek uit van het oorspronkelijke doel van m.e.r. in Nederland, namelijk het bevorderen van een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming, met inachtneming van randvoorwaarden rondom efficiëntie zoals snelheid van besluitvorming en beperking van bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid en betrokken stakeholders. Onderscheid kan worden gemaakt tussen twee uiterste vormen van doorwerking: milieubescherming (met een focus op acceptabele effecten) en duurzame ontwikkeling (met een focus op het optimaliseren van milieuwaarden). Bij de eerste vorm van doorwerking wordt m.e.r. vooral gebruikt om initiatieven te toetsen, terwijl bij de tweede vorm van doorwerking m.e.r. juist wordt gehanteerd als instrument om initiatieven te ontwerpen en te optimaliseren op milieu. We gaan primair in op de invloed op besluitvorming en laten de uiteindelijke fysieke milieueffecten daarvan bij de uitvoering van deze besluiten buiten beschouwing.

Doel van het onderzoek is om lessen te trekken uit 25 jaar ervaring met m.e.r. in Nederland. Hierbij zijn vooral de *institutionele context* en *sturingsmechanismen* in m.e.r. interessant: de (informele) regels en betrokken actoren en de feitelijke werking van deze instituties in de praktijk. In hoeverre draagt bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij initiatiefnemers bij aan hun bewustwording van milieuwaarden en het zogenaamde preventie-effect? Is er verschil in doorwerking tussen plan-m.e.r. en project-m.e.r.? Vermindert plan-m.e.r. de noodzaak van project-m.e.r.? En in hoeverre is (inmiddels) de rol van m.e.r. voor wat betreft het borgen van milieuwaarden overgenomen door andere regelgeving of actoren (denk aan de regelgeving voor specifieke aspecten (natuur, lucht, geluid etc.), specifieke besluitvorming (milieuvergunningen, inpassings- en bestemmingsplannen) of toenemende betrokkenheid van de natuur- en milieubeweging bij infrastructuurprojecten? Meer vooruitkijkend zijn de volgende vragen interessant: Welke invloed zal uitgaan van het afschaffen van het meest milieuvriendelijke alternatief? Zal de versoepeling van afbakening aan het begin (scoping) en de participatieplicht leiden tot snellere m.e.r.-procedures of leidt dit tot juridische problemen later in het proces?

De hoofdvraag in het onderzoek is: *“Welke ontwikkelingen in de institutionele context en in sturingsmechanismen rondom m.e.r. hebben in de afgelopen 25 jaar het meest bijgedragen aan een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvormingsproces zonder te leiden tot onevenredige tijds- of kostenoverschrijdingen en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomstige ontwikkeling van de m.e.r.?”*.

Deze vraag is uiteengelegd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat waren sinds 1987 de belangrijkste ontwikkelingen in de institutionele context en sturingsmechanismen van m.e.r. en wat werd ermee beoogd?
2. Welke bijdrage heeft m.e.r. geleverd aan het doel van het volwaardig betrekken van milieuwaarden in besluitvorming rondom infrastructuur en aan het creëren van milieubewustzijn van initiatiefnemers en bevoegd gezag?
3. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en uitdagingen voor m.e.r. rondom infrastructuurontwikkeling? En welke vormgeving van m.e.r.-regelgeving is in dit licht voor Rijkswaterstaat te prefereren?

In dit rapport worden de eerste bevindingen ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag behandeld.

1.3. Inhoud van deze rapportage en gevolgde werkwijze

Om inzicht te krijgen in de effecten van de institutionele context en sturingsmechanismen op het betrekken van milieuwaarden in besluitvorming is een online, kwalitatieve opiniepeiling gehouden onder actoren die professioneel of vanuit de wetenschap betrokken zijn (geweest) bij m.e.r. Hieronder vallen actoren vanuit bevoegd gezag, initiatiefnemers, consultants, Commissie voor de m.e.r., de beleidsafdelingen van de ministeries van Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, juristen (advocaten, rechters en staatsraden), stakeholders en wetenschappers. Dit rapport beschrijft daarmee niet zozeer de *feitelijke* effecten van m.e.r. op besluitvorming op infrastructuur als wel de *ervaren* effecten.

De gekozen onderzoeksopzet vloeit voort uit onze wens om op grootschalige wijze data te verzamelen over ervaringen met m.e.r. Hiermee kan immers een representatiever beeld worden verkregen dan via case study-onderzoek of diepte-interviews. Het laatste vergelijkbare onderzoek in Nederland is in 1996 uitgevoerd (Ten Heuvelhof en Nauta, 1996¹).

Uit validiteitsoogpunt is de opiniepeiling toegespitst op ervaringen in de afgelopen 5 jaar, met een vooruitblik naar de nabije toekomst (tot ca. 2015). De peiling is gebaseerd op stellingen over effecten van veranderingen in de institutionele context en sturingsmechanismen rondom m.e.r. op de rol van milieuwaarden in besluitvorming en de snelheid en kosten daarvan. De stellingen zijn afgeleid uit de literatuur (o.a. eerdere evaluatiestudies van de m.e.r.-regeling) en zijn in verschillende rondes besproken met de begeleidingsgroep, de Commissie m.e.r. en de sectie m.e.r. van de VVM. Uitnodigingen voor deelname aan de opiniepeiling zijn medio oktober 2010 verstuurd door de Commissie m.e.r., de Vereniging voor Milieurecht, de VVM, en intern door de bovengenoemde ministeries naar circa 6.000 emailadressen. Eind oktober/begin november is een herinnering verstuurd.

Uiteindelijk hebben 441 respondenten de peiling ingevuld. De responserate in termen van de totale groep personen die in Nederlands beroepshalve betrokken zijn (geweest) bij m.e.r. is lastig in te schatten, omdat statistische gegevens over deze groep helaas ontbreken. Op basis van de oplage van het vaktijdschrift Toets en de mailinglijst van de nieuwsbrief van de Commissie m.e.r. schatten wij dat er in Nederland in totaal 1.500 tot 2.000 personen als 'm.e.r.-professional' is aan te duiden. De response ligt in dat geval tussen de 20 en 30%, wat voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek relatief hoog is.

De response uit de beroepsgroepen 'private initiatiefnemers' en 'rechter/advocaat' is laag waardoor deze beroepsgroepen waarschijnlijk ondervertegenwoordigd zijn. Ook hiervoor geldt dat wij de representativiteit van deze beroepsgroep vanwege ontbrekende statistische

¹ Het onderzoek van Ten Heuvelhof en Nauta (1996) is in grote lijnen vergelijkbaar met onze opiniepeiling. In beide onderzoeken is een enquête uitgevoerd onder de eerder beschreven beroepsgroepen rond m.e.r., waarbij vergelijkbare vragen over de doorwerking van m.e.r. zijn gesteld. Ten Heuvelhof en Nauta hanteerden een telefonische enquête, wat als voordeel heeft dat doorgevraagd kon worden bij onduidelijkheden. Het beschikbare budget liet ons niet toe ook een telefonische enquête uit te voeren. De internetpeiling is echter een goed alternatief, ook omdat het voor respondenten laagdrempelig is. Het grootste verschil in beide onderzoeken betreft de selectie van respondenten. Ten Heuvelhof en Nauta benaderden actoren die betrokken waren bij 100 vooraf geselecteerde m.e.r.-projecten, welke een afspiegeling vormden van m.e.r.-projecten. Wij hebben geen selectie gemaakt van respondenten; wel zijn wij in staat uitsplitsingen te maken naar beleidssector.

gegevens niet kunnen vaststellen. Een mogelijke reden voor de lage response vanuit private initiatiefnemers is dat deze groep waarschijnlijk minder regelmatig met m.e.r. in aanraking komt en daardoor minder feeling met m.e.r. heeft. Voor dit rapport is de lage response vanuit deze groep overigens geen probleem, omdat er bij infrastructuur vrijwel uitsluitend publieke initiatiefnemers zijn. De lage response vanuit de beroepsgroep 'rechter/advocaat' is waarschijnlijk veroorzaakt door problemen in de verspreiding van uitnodigingen om mee te werken aan de opiniepeiling. Ondanks afspraken met de Vereniging van Milieurecht (VMR) en herhaaldelijk contact is de uitnodiging veel later verstuurd dan gepland. Hierdoor was er veel minder tijd beschikbaar om te reageren. De herinneringsuitnodiging werd vrij snel na de uitnodiging verstuurd en is daardoor waarschijnlijk niet erg effectief geweest.

De opiniepeiling richtte zich niet alleen op ervaringen met m.e.r. in de sector infrastructuur, maar ook in andere sectoren (water, woningbouw etc.). Van de 441 respondenten heeft bijna 40% ervaring opgedaan met m.e.r. rond infrastructuur. Deze rapportage gaat vooral in op de ervaringen van deze groep respondenten. Een groot deel van hen heeft langjarige ervaring met m.e.r. (ongeveer 40% heeft meer dan 10 jaar ervaring met m.e.r.; zie bijlage 1).

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 behandelen we de ervaringen met m.e.r. rond infrastructuur tot aan juli 2010, zoals uit de online opiniepeiling naar voren is gekomen. Waar relevant vergelijken we de resultaten voor de sector infrastructuur met die uit andere sectoren. In hoofdstuk 3 gaan we in op de verwachte effecten van de 'modernisering m.e.r.', d.w.z. de wijzigingen die per 1 juli 2010 van kracht zijn geworden. In hoofdstuk 4 sluiten we af met een korte conclusie en aandachtspunten voor nader onderzoek.

2. De ervaren effecten van m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur tot juli 2010

2.1. Inleiding

We bespreken in dit hoofdstuk de ervaringen met m.e.r. rondom infrastructuur binnen het systeem zoals dat tot 1 juli 2010 gold. De analyse richt zich op droge en natte infrastructuur, op nationaal en regionaal niveau. Het hoofdstuk is gebaseerd op de resultaten van de online opiniepeiling. We behandelen eerst de ervaren effecten van m.e.r. op het betrekken van milieuwaarden in besluitvorming rond infrastructuur. Vervolgens gaan we in op mogelijke verklaringen voor deze effecten. Hierna behandelen we door onze respondenten ervaren kwaliteit van m.e.r. en de gevolgen van m.e.r. op snelheid en kosten van besluitvorming.

2.2. Effecten van m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur

In de online opiniepeiling is gevraagd wat ervaren wordt als het belangrijkste effect van m.e.r. op besluitvorming. We nemen aan dat de reacties zoals weergegeven in tabel 1 een beeld geven van de overall effecten van m.e.r. Over het algemeen is de perceptie dat m.e.r. in het systeem zoals dat tot 1 juli 2010 gold, een bescheiden invloed had op infrastructurele projecten. In het merendeel van de gevallen leidde m.e.r. volgens onze respondenten tot geen of beperkte aanpassingen. Slechts circa 15% van de infrastructuurprojecten waarvoor een m.e.r. was uitgevoerd, werd in hoge mate beïnvloed door m.e.r. Hoewel de effecten van m.e.r. bescheiden zijn, lijkt er wél een beperkte toename te zijn ten opzichte van wat Ten Heuvelhof en Nauta in 1996 constateerden. Waar in hun studie m.e.r. in zo'n 52% van de besluiten tot beperkte of hoge aanpassingen leidde, was dat volgens onze respondenten circa 62%.

Tabel 1: Ervaringen rond effecten van m.e.r. onder het 'oude' regime (tot 1 juli 2010)²

In de praktijk was het belangrijkste effect van PROJECT-M.E.R. op besluitvorming...	Infrastructuur	Gemiddeld in overige sectoren
1 = Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;	32%	28%
2 = Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;	46%	45%
3 = Het in grote mate aanpassen van initiatieven;	8%	10%
4 = Het kiezen voor het meest milieuvriendelijke alternatief;	8%	9%
5 = Er was geen effect op besluitvorming.	6%	8%
	100%	100%
In de praktijk was het belangrijkste effect van PLAN-M.E.R. op besluitvorming...	Infrastructuur	Gemiddeld in overige sectoren
1 = Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;	24%	31%
2 = Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;	41%	42%
3 = Het in grote mate aanpassen van initiatieven;	15%	12%
4 = Het kiezen voor het meest milieuvriendelijke alternatief;	6%	6%
5 = Er was geen effect op besluitvorming.	14%	8%
	100%	100%

² Door afrondingen kan het totaal percentage iets onder of boven de 100% liggen.

Opvallend is dat bij plan-m.e.r., in vergelijking met project-m.e.r., vaker geen effecten op besluitvorming worden gesignaleerd, maar als er effecten optreden, deze iets vaker substantieel van aard zijn (d.w.z. in grote mate aanpassen van initiatieven of kiezen voor het meest milieuvriendelijke alternatief). Dit zou verklaard kunnen worden uit het hogere abstractieniveau van de initiatieven en de ruimere mogelijkheden tot aanpassingen.

M.e.r. werd in de ervaringen van onze respondenten vooral gebruikt om te voldoen aan de minimale wettelijke milieunormen en soms iets meer dan dat; het gebruik van m.e.r. om maximaal bij te dragen aan milieubescherming was echter relatief uitzonderlijk (zie tabel 2). Het bevoegde gezag was iets vaker geneigd verder te gaan dan de wettelijke minimummilieunormen dan initiatiefnemers, maar beduidend minder vaak dan in andere beleidssectoren. De ervaring van respondenten dat initiatiefnemers m.e.r. overwegend gebruikten om aan de minimaal wettelijk vereiste regels te voldoen lijkt samen te hangen met de ervaring dat initiatiefnemers m.e.r. vooral zagen als een wettelijke verplichting en niet meer dan dat³.

Tabel 2: Inhoudelijke bijdrage van m.e.r. aan infrastructuurinitiatieven

M.e.r. werd door INITIATIEFNEMERS vooral gebruikt als instrument om:	Infrastructuur	Gemiddeld in overige sectoren
1 = -- (Minimaal aan de wettelijke vereiste milieuregelgeving te voldoen)	18%	19%
2 = -	40%	37%
3 = -/+	27%	33%
4 = +	15%	10%
5 = ++ (Het milieu maximaal te beschermen)	0%	1%
	100%	100%
M.e.r. werd door het BEVOEGD GEZAG vooral gebruikt als instrument om:	Infrastructuur	Gemiddeld in overige sectoren
1 = -- (Minimaal aan de wettelijke vereiste milieuregelgeving te voldoen)	16%	7%
2 = -	31%	9%
3 = -/+	31%	36%
4 = +	18%	35%
5 = ++ (Het milieu maximaal te beschermen)	3%	12%
	100%	100%

Andere effecten van m.e.r. aan besluitvorming rond infrastructuur zijn in de ervaring van onze respondenten:

- Bijdrage aan milieubewustwording van bevoegd gezag en initiatiefnemers ('vaak' en 'altijd' in ongeveer 40% van de gevallen);
- Het zogeheten preventie-effect: anticiperen op m.e.r. bij de vormgeving van initiatieven ('vaak'/'altijd' in circa 45% van de gevallen). Een mogelijke verklaring is gelegen in de wettelijke verplichting om m.e.r. uit te voeren en de 'harde' wettelijke normen voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit, natuur en geluid.

Minder dan een kwart van onze respondenten is van mening dat de rol van m.e.r. inmiddels is overgenomen door belanghebbenden en andere actoren of door andere instrumenten

³ De ervaring zoals naar voren komt in de opiniepeiling is dat initiatiefnemers in ruim drie kwart van de gevallen m.e.r. vooral zagen als wettelijke verplichting.

(zoals de milieuvergunning, bedrijfsinterne milieuzorg etc.; zie tabel 3). Dit is iets meer dan in andere sectoren. Personen werkzaam bij of voor de Commissie m.e.r. (secretaris, adviserend lid) zijn overigens iets vaker oneens met de stellingen dan andere actoren.

Tabel 3: M.e.r. versus belanghebbenden en andere instrumenten

De rol van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden was inmiddels overgenomen door belanghebbenden en andere actoren.	Infrastructuur	Gemiddeld in overige sectoren
1 = Zeer mee oneens	6%	7%
2 = Mee oneens	41%	55%
3 = Eens noch oneens	28%	21%
4 = Mee eens	23%	15%
5 = Zeer mee eens	2%	3%
	100%	100%
De rol van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden was inmiddels overgenomen door andere instrumenten (zoals de milieuvergunning, bedrijfsinterne milieuzorg, passende beoordeling, watertoets, etc.).	Infrastructuur	Gemiddeld in overige sectoren
1 = Zeer mee oneens	6%	7%
2 = Mee oneens	43%	50%
3 = Eens noch oneens	28%	19%
4 = Mee eens	21%	22%
5 = Zeer mee eens	2%	3%
	100%	100%

2.3. Verklaringen voor de effecten van m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur

In de opiniepeiling is gevraagd naar het belang van een elftal factoren voor het al dan niet leiden tot aanpassingen in “be-m.e.r.de” projecten. Deze factoren zijn, zoals in hoofdstuk 1 besproken, afgeleid uit de (inter)nationale literatuur over m.e.r. Hieronder bespreken we het ervaren belang van de elf factoren voor het al dan niet aanpassen van plannen en projecten in het m.e.r.-systeem zoals dat er tot 1 juli 2010 uitzag.

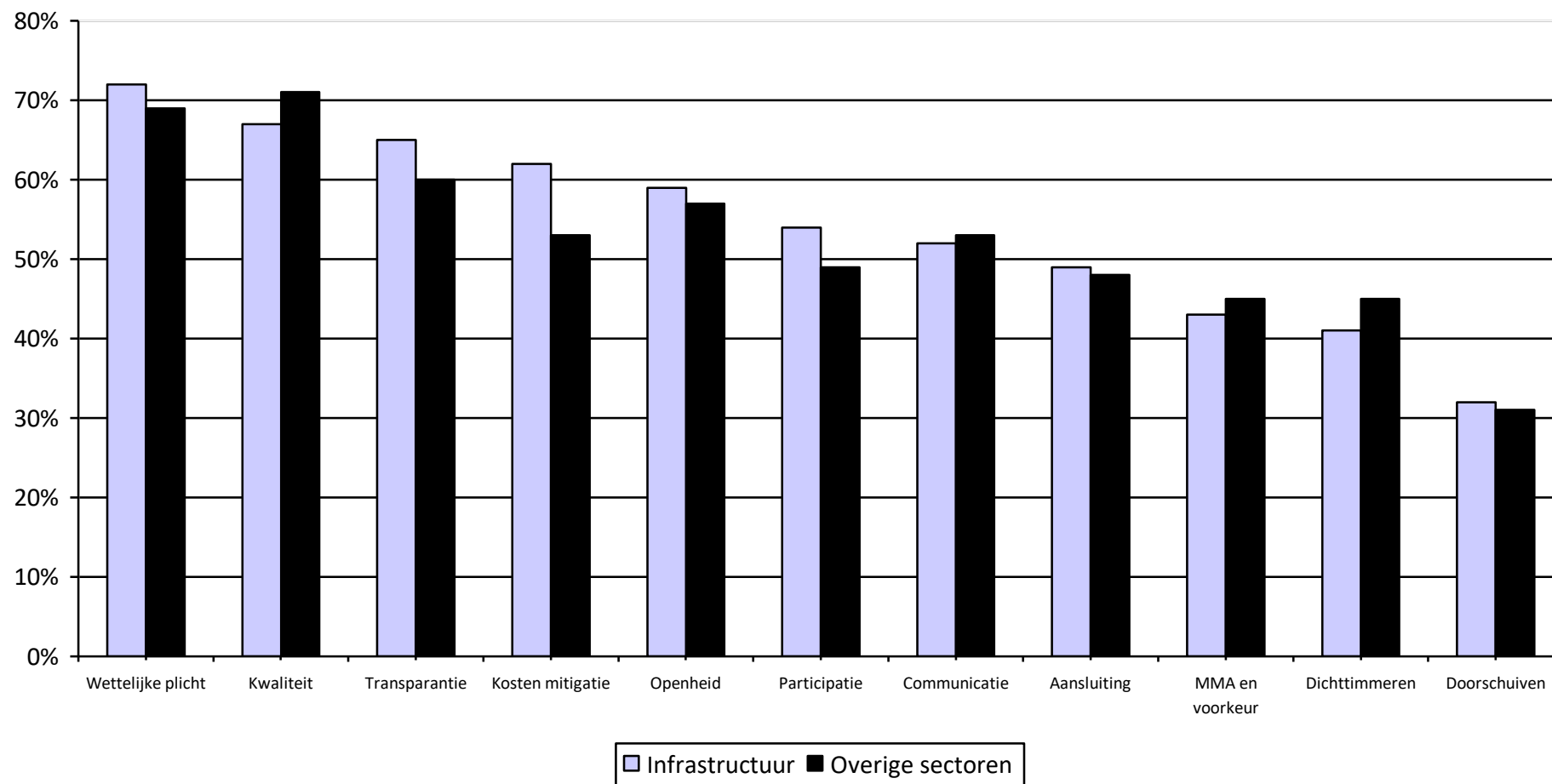
- *Wettelijke verplichtingen.* Als er milieubeschermende aanpassingen werden doorgevoerd, was dat omdat een m.e.r. moest worden uitgevoerd of omdat deze onacceptabele milieueffecten aangaf. 72% van de respondenten beschouwt het belang van deze factor (zeer) groot, waarmee deze factor het meest belangrijk wordt gevonden. In andere sectoren is het belang van deze factor nagenoeg gelijk;
- *Kwaliteit van het m.e.r.-onderzoek.* 67% van de respondenten ervaart het belang van deze factor als (zeer) groot. Hoe hoger de kwaliteit van het m.e.r.-onderzoek, hoe groter de effecten op besluiten en andersom;
- *Transparantie van de onderzoeksaanpak* wordt door 65% van de respondenten (zeer) belangrijk gevonden voor de doorwerking van m.e.r.;
- *Kosten van mitigerende maatregelen* zijn voor 62% van de respondenten (zeer) belangrijk. Dit zal veelal een beperkende factor zijn voor de doorwerking van m.e.r. in infrastructuurinitiatieven;
- *Mate waarin bevoegd gezag en initiatiefnemer openstonden voor milieuwaarden.* 59% acht het belang van deze factor (zeer) groot;

- *Wijze waarop de uitkomsten van het m.e.r.-onderzoek werden gecommuniceerd naar initiatiefnemer, bevoegd gezag en belanghebbenden* (52% (zeer) belangrijk);
- *Participatie van belanghebbenden in het m.e.r.-onderzoek* (54% (zeer) belangrijk);
- *Aansluiting van het m.e.r.-proces op de dynamiek in het besluitvormingsproces* (49% (zeer) belangrijk);
- Over het belang van de *mate waarin een initiatief was 'dichtgetimmerd' aan de start van het m.e.r.-proces* verschillen de meningen. Een belangrijke minderheid van 41% van de respondenten acht het belang van deze factor (zeer) groot;
- Het *doorschuiven van issues naar fasen na de m.e.r.* (32% (zeer) belangrijk);
- *Samenvallen van voorkeursalternatief en het meest milieuvriendelijke alternatief* (43% (zeer) belangrijk).

Figuur 1 geeft weer hoe het belang van deze factoren voor de doorwerking van m.e.r. wordt ervaren in andere sectoren. Het ervaren belang van de factoren 'transparantie' en 'kosten van mitigerende factoren' is in de infrastructuursector iets hoger dan in de overige sectoren. Voor het overige zijn de verschillen miniem.

Verder blijkt uit andere vragen uit de opiniepeiling dat m.e.r.-processen beter verlopen indien organisaties betrokken zijn die groot zijn en/of meer m.e.r.-ervaring hebben. Onduidelijk is tenslotte welke invloed de aard van infrastructuurprojecten op de doorwerking van m.e.r. heeft. Zo zijn de respondenten erg verdeeld over de invloed van m.e.r. op controversiële besluiten (d.w.z. complexe, ingrijpende besluiten die stuiten op veel weerstand).

Figuur 1: Belang van verschillende factoren voor de doorwerking van m.e.r., uitgesplitst naar sector



2.4. Beoordeling van de kwaliteit van m.e.r. en de gevolgen op snelheid en kosten van besluitvorming

Over de uiteindelijke kwaliteit van m.e.r.-onderzoeken bestaat verdeeldheid. Ruim de helft van de respondenten vindt dat de kwaliteit van m.e.r.-onderzoeken goed was, 10% is het daar niet mee eens en een derde is het eens noch oneens. In de overige sectoren wordt de kwaliteit van m.e.r. hetzelfde ervaren. Deze percepties zijn min of meer vergelijkbaar met de uitkomsten van de toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. Van de in 2008 beoordeelde MER'en bevatte volgens de Commissie 50% kwalitatief voldoende informatie. In de overige 50% werden belangrijke tekortkomingen geconstateerd, maar leidde aanvullende informatie meestal tot voldoende informatie (Commissie m.e.r., 2009).

Actoren met een grote bijdrage aan de uiteindelijke kwaliteit van m.e.r. waren volgens onze respondenten de initiatiefnemer, het bevoegd gezag, de Commissie m.e.r. en de opsteller van het MER (consultant). Circa driekwart van de respondenten is het daarbij (zeer) eens met de stelling dat in het oude regime de richtlijnen- en toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. van substantieel belang waren voor de kwaliteit van MER. Over de bijdrage van wettelijke adviseurs en insprekers zijn de meningen verdeeld.

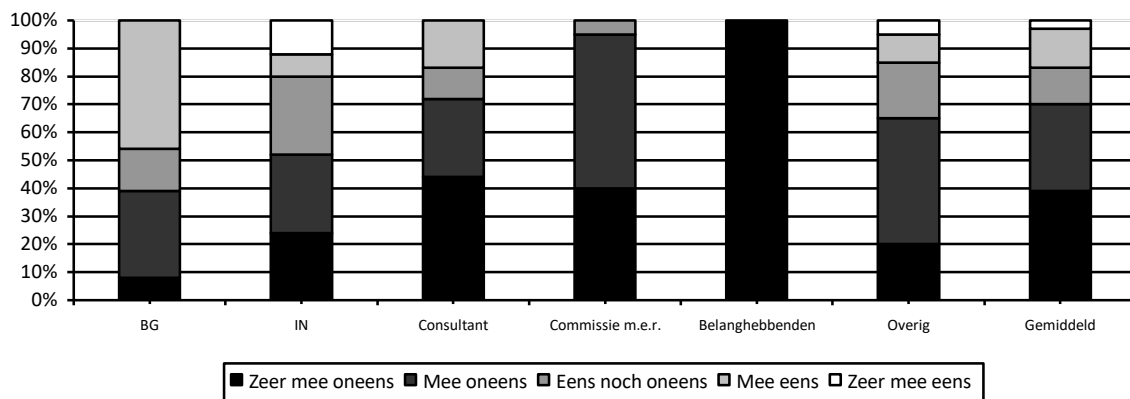
Tabel 4 beschrijft de ervaren invloed van m.e.r. op de snelheid en kosten van besluitvorming. Tweederde van de respondenten is van mening dat m.e.r. niet leidde tot onacceptabele vertraging in besluitvorming; een kleine 15% vindt dat dat wél het geval was. Ook ten aanzien van de lasten voor de overheid en initiatiefnemers is slechts een minderheid van mening dat m.e.r. onacceptabele gevolgen heeft. Deze twee mogelijke nadelen van m.e.r., die in het maatschappelijke debat over m.e.r. vaak naar voren komen, worden door de meeste respondenten in de praktijk dus niet zo ervaren.

Tabel 4: Overige invloeden van m.e.r. op besluitvorming (tussen haakjes de response met betrekking tot andere beleidssectoren)

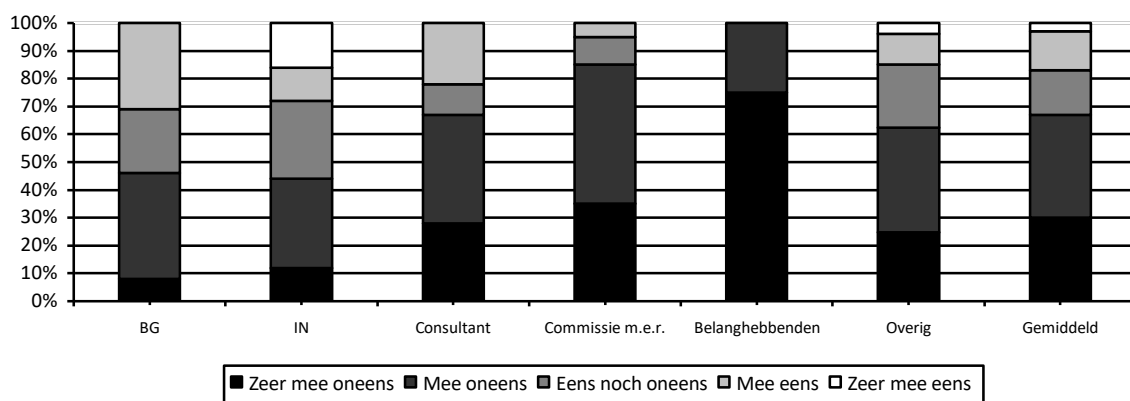
	M.e.r. leidde tot onacceptabele vertraging in besluitvorming	M.e.r. leidde tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid	M.e.r. leidde tot onacceptabele lasten voor de initiatiefnemer	M.e.r. versoepelde de uiteindelijke implementatie van projecten en plannen	Plan-m.e.r. maakte project-m.e.r. in latere fasen van besluitvorming overbodig
1 = Zeer mee oneens	28% (27%)	22% (22%)	20% (16%)	5% (3%)	6% (8%)
2 = Oneens	38% (43%)	39% (45%)	35% (40%)	21% (16%)	29% (39%)
3 = Eens noch oneens	16% (20%)	20% (20%)	27% (25%)	33% (31%)	47% (34%)
4 = Eens	14% (9%)	15% (10%)	14% (13%)	38% (44%)	16% (17%)
5 = Zeer mee eens	4% (2%)	5% (4%)	4% (5%)	3% (7%)	2% (3%)
	100%	100%	100%	100%	100%

We zien wél grote verschillen in ervaringen tussen de beroepsgroepen. Respondenten die van mening zijn dat m.e.r. leidde tot onacceptabele vertraging en lasten zijn vooral te vinden binnen het bevoegd gezag en, in wat mindere mate, bij initiatiefnemers (zie figuur 2, 3 en 4). Respondenten vanuit de beroepsgroep Commissie m.e.r. en belanghebbenden zijn het over het algemeen oneens met de stelling dat m.e.r. tot onacceptabele vertraging of kosten leidde.

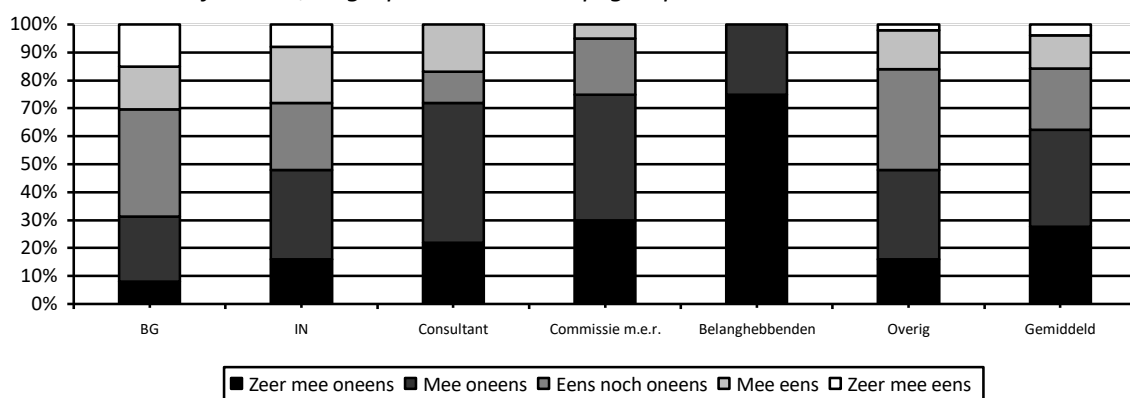
Figuur 2: Response op stelling “m.e.r. leidde tot onacceptabele vertraging in besluitvorming”, uitgesplitst naar beroepsgroep



Figuur 3: Response op stelling “m.e.r. leidde tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid”, uitgesplitst naar beroepsgroep



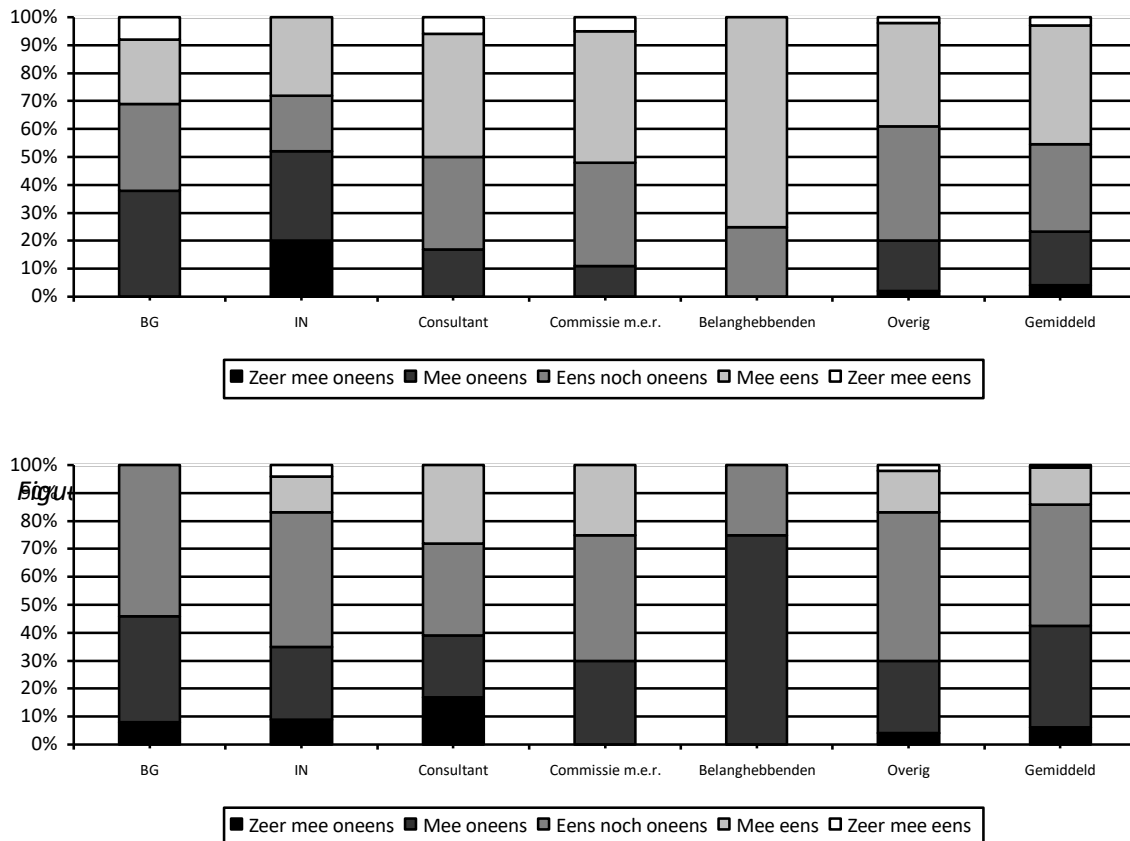
Figuur 4: Response op stelling “m.e.r. leidde tot onacceptabele lasten voor de initiatiefnemer”, uitgesplitst naar beroepsgroep



Een grote groep (hoewel niet de meerderheid) ervoer dat m.e.r. de implementatie van projecten en plannen versoepelde. De Commissie m.e.r., belanghebbenden en consultants ervoeren dit effect over het algemeen wat sterker dan initiatiefnemers en bevoegd gezag (zie figuur 5).

In tegenstelling tot wat de literatuur suggereert (bijv. Dalal-Clayton and Sadler, 2004; Hildén et al., 2004) ervoeren de respondenten niet dat plan-m.e.r. project-m.e.r. in latere fasen van besluitvorming overbodig maakte. Een minderheid van de respondenten heeft deze ervaring wel; deze respondenten zijn vooral afkomstig uit de beroepsgroepen initiatiefnemers, consultants, Commissie m.e.r. en overige beroepsgroepen (wetenschap, advocatuur etc.); zie figuur 6.

Figuur 5: Response op stelling “m.e.r. versoepelde de uiteindelijke implementatie van projecten en plannen”, uitgesplitst naar beroepsgroep



Er bestaat onenigheid over de scope van m.e.r. Waar 38% van onze respondenten vindt dat m.e.r. zich op teveel thema's (naast natuur en milieu) richtte, vindt 45% het tegendeel. Deze verhoudingen gelden voor alle onderscheiden beroepsgroepen (bevoegd gezag, initiatiefnemer, belanghebbende etc.). Van de respondenten in de overige sectoren vindt 28% dat m.e.r. zich op teveel thema's richtte.

**DEEL B: EERSTE BEVINDINGEN ONLINE OPINIEPEILING OVER HET
NIEUWE M.E.R.-SYSTEEM EN VOORLOPIGE CONCLUSIES**

3. De verwachte effecten van de ‘gemoderniseerde’ m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur

3.1. Inleiding

Per 1 juli 2010 is de ‘modernisering m.e.r.’ in werking getreden. De uitgebreide procedure voor plan-m.e.r. is vrijwel hetzelfde gebleven als de procedure voor plannen die tot 1 juli 2010 gold, maar kent twee extra verplichtingen: het publiek moet de gelegenheid krijgen zienswijzen te geven op het voornemen en een toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. op het Milieu Effect Rapport (MER) is nu voor alle plannen verplicht. Voor project-m.e.r. wordt nu onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde beperkte procedure (voor een aantal concrete vergunningen, zoals de milieuvergunning en de waterwetvergunning, maar die géén passende beoordeling vereisen) en de uitgebreide procedure (voor alle projecten die niet in aanmerking komen voor de beperkte procedure)⁴. Daarbij zijn enkele onderdelen van m.e.r. komen te vervallen, waaronder de betrokkenheid van de Commissie m.e.r. bij bepaalde projecten en het meest milieuvriendelijke alternatief.

Waarschijnlijk zijn er nog weinig concrete ervaringen met de nieuwe wetgeving. In de online opiniepeiling is daarom gevraagd welke *verwachtingen* m.e.r.-professionals hebben ten aanzien van de nieuwe m.e.r.-wetgeving. In deze paragraaf beschrijven we de verwachte effecten van m.e.r. in het nieuwe stelsel, waarbij we grofweg dezelfde structuur als in het vorige hoofdstuk volgen.

3.2. Verwachte effecten van de ‘gemoderniseerde’ m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur

Tabel 5 beschrijft de verwachte effecten van de ‘gemoderniseerde’ m.e.r. op besluiten rondom infrastructuur door de ‘gemoderniseerde’ m.e.r. Het gaat hierbij wederom om de vraag of m.e.r. leidt tot aanpassingen in voorgenomen besluiten. In de tabel is ook een vergelijking tot de ervaren effecten tot 1 juli 2010 opgenomen.

Verwacht wordt dat de effecten van project-m.e.r. op infrastructuurbesluiten niet substantieel zullen veranderen vergeleken met de effecten van m.e.r. onder het oude regime. Plan-m.e.r. zal naar verwachting iets minder vaak leiden tot grote aanpassingen of de keuze voor het alternatief dat het meest milieuvriendelijk scoort.

Voor de overige sectoren wordt verwacht dat project-m.e.r. en plan-m.e.r. ongeveer net zo vaak als nu zullen leiden tot aanpassingen in voorgenomen besluiten, maar dat deze aanpassingen wat minder ingrijpend zullen zijn dan in het oude regime (zie tabel 5). De verwachtingen tussen de diverse sectoren zijn daarmee vergelijkbaar.

Tenslotte wordt door onze respondenten verwacht dat de bijdrage van m.e.r. aan milieubewustwording van bevoegd gezag en initiatiefnemers iets zal toenemen, net zoals het zogeheten preventie-effect (anticiperen op m.e.r. bij de vormgeving van initiatieven).

⁴ Voor infrastructuur zijn niet alle veranderingen in m.e.r.-regelgeving relevant, o.a. omdat de ‘beperkte’ procedure voor project-m.e.r. niet voor infrastructuur geldt. Daarom worden in deze rapportage niet alle stellingen uit de online opiniepeiling behandeld (zie bijlage 2 voor de stellingen).

Wellicht wordt dit veroorzaakt door de (tijdelijke) extra aandacht voor m.e.r. in het licht van de recente wetswijzigingen.

Tabel 5: Verwachte doorwerking m.e.r. onder het 'nieuwe' regime in vergelijking tot het 'oude' regime (tot 1 juli 2010)

Het belangrijkste effect van PROJECT-M.E.R. op besluitvorming...	Was (infra-structuur)	Zal zijn (infra-structuur)	Was (overige sectoren)	Zal zijn (overige sectoren)
1 = Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;	32%	31%	28%	27%
2 = Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;	46%	47%	45%	56%
3 = Het in grote mate aanpassen van initiatieven;	8%	7%	10%	5%
4 = Het kiezen voor het meest milieuvriendelijke alternatief (d.w.z. het alternatief dat in het MER het beste scoort op milieuaspecten);	8%	3%	9%	3%
5 = Er was geen effect op besluitvorming.	6%	12%	8%	10%
	100%	100%	100%	100%
Het belangrijkste effect van PLAN-M.E.R. op besluitvorming...	Was (infra-structuur)	Zal zijn (infra-structuur)	Was (overige sectoren)	Zal zijn (overige sectoren)
1 = Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;	24%	32%	31%	27%
2 = Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;	41%	40%	42%	49%
3 = Het in grote mate aanpassen van initiatieven;	15%	16%	12%	12%
4 = Het kiezen voor het meest milieuvriendelijke alternatief (d.w.z. het alternatief dat in het MER het beste scoort op milieuaspecten);	6%	1%	6%	4%
5 = Er was geen effect op besluitvorming.	14%	12%	8%	8%
	100%	100%	100%	100%

3.3. Verklaringen voor de verwachte effecten van de 'gemoderniseerde' m.e.r. op besluitvorming rondom infrastructuur

De naar verwachting weinig schokkende veranderingen van de 'modernisering' in de sector infrastructuur wordt waarschijnlijk vooral verklaard doordat de procedures voor project-m.e.r. voor infrastructuur weinig zullen afwijken van de huidige procedures. De meeste 'beperkte' procedure is namelijk niet van toepassing op infrastructurele projecten. Verder wordt door onze respondenten verwacht dat m.e.r. grosso modo op dezelfde wijze zal worden gehanteerd door initiatiefnemers en bevoegd gezag als onder het oude regime. De enige uitzondering betreft de verwachting dat het bevoegd gezag plan-m.e.r. wat vaker in zal zetten om verder te gaan dan de minimale wettelijke milieunormen (zie tabel 6). Naar verwachting zal dit bij infrastructurele plannen echter iets minder vaak voorkomen dan in andere sectoren.

Tabel 6: Inhoudelijke bijdrage van m.e.r. aan infrastructuurinitiatieven vóór en na de modernisering m.e.r.

M.e.r. werd/wordt door INITIATIEFNEMERS vooral gebruikt als instrument om:	Was (infra-structuur)	Zal zijn (infra-structuur)	Was (overige sectoren)	Zal zijn (overige sectoren)
1 = -- (Minimaal aan de wettelijke vereiste milieuregelgeving te voldoen)	18%	20%	19%	20%
2 = -	40%	33%	37%	35%
3 = -/+	27%	33%	33%	29%
4 = +	15%	11%	10%	16%
5 = ++ (Het milieu maximaal te beschermen)	0%	2%	1%	0%
	100%	100%	100%	100%
M.e.r. werd/wordt door het BEVOEGD GEZAG vooral gebruikt als instrument om:	Was (infra-structuur)	Zal zijn (infra-structuur)	Was (overige sectoren)	Zal zijn (overige sectoren)
1 = -- (Minimaal aan de wettelijke vereiste milieuregelgeving te voldoen)	16%	15%	7%	9%
2 = -	31%	22%	9%	11%
3 = -/+	31%	30%	36%	41%
4 = +	18%	30%	35%	34%
5 = ++ (Het milieu maximaal te beschermen)	3%	4%	12%	4%
	100%	100%	100%	100%

Een andere verklaring is dat er nauwelijks veranderingen worden verwacht in de factoren die van invloed zijn op de mate waarin m.e.r. leidt tot aanpassingen in infrastructuurbesluiten. Het gaat hierbij om factoren zoals wettelijke verplichtingen en de kwaliteit van m.e.r. (zie paragraaf 3.3). Uit tabel 7 blijkt bijvoorbeeld dat initiatiefnemers m.e.r. vooral zullen blijven zien als wettelijke verplichting. Naar de kwaliteit van m.e.r. onder de nieuwe regelgeving is niet expliciet gevraagd in de opiniepeiling; wél is gevraagd naar de invloed van een aantal ontwikkelingen op de kwaliteit van m.e.r. Er wordt verdeeld gedacht over de afschaffing van de verplichte richtlijntoetsen van de Commissie m.e.r. voor project-m.e.r. Dit is opvallend, aangezien eerder is aangegeven dat de richtlijnen- en toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. overwegend van substantieel belang voor de kwaliteit van m.e.r. werden beschouwd (zie paragraaf 2.4.). Voor plan-m.e.r. wordt verwacht dat de verplichte toetsingsadviezen voor plan-m.e.r. zullen leiden tot een kwaliteitsverbetering.

Tabel 7: Mate waarin initiatiefnemers m.e.r. vooral zullen zien als wettelijke verplichting

M.e.r werd/wordt door initiatiefnemers vooral gezien als wettelijke verplichting	Was (infra-structuur)	Zal zijn (infra-structuur)	Was (overige sectoren)	Zal zijn (overige sectoren)
1 = Nooit	2%	0%	0%	1%
2 = Zelden	5%	9%	2%	8%
3 = Soms	20%	20%	19%	23%
4 = Vaak	55%	58%	56%	54%
5 = Altijd	20%	13%	23%	16%
	100%	100%	100%	100%

De verwachtingen rondom de afschaffing van het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) – een van de spraakmakende wijzigingen die de ‘modernisering’ m.e.r. met zich meebracht – op de rol van milieu in besluitvorming zijn zeer verdeeld (zie tabel 8). Zo’n 40% van de respondenten denkt dat het zal leiden tot een minder volwaardige rol van milieuwaarden in besluiten over infrastructuur, hoewel eerder is gebleken dat zelden wordt gekozen voor het MMA (zie tabellen 1 en 5). Mogelijk heeft het MMA een stimulerende rol

om verder te gaan in milieubescherming dan het voldoen aan de minimale wettelijke normen, welke door het afschaffen ervan verloren gaat. In de overige sectoren is ruim de helft van de respondenten van mening dat het afschaffen van het MMA zal leiden tot een minder volwaardige rol van milieu in besluitvorming, hoewel ook daar een grote minderheid verwacht dat het geen effect zal hebben.

Tabel 8: Verwachte effect van afschaffen meest milieuvriendelijke alternatief

Het afschaffen van het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) voor project-m.e.r. leidt tot een minder volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming.	Infrastructuur	Overige sectoren
1 = Zeer mee oneens	9%	4%
2 = Oneens	31%	29%
3 = Eens noch oneens	19%	15%
4 = Eens	26%	35%
5 = Zeer mee eens	14%	17%
	100%	100%

3.4. Verwachte gevolgen van de ‘modernisering’ m.e.r. op snelheid en lasten van besluitvorming

De wijzigingen in de m.e.r.-regelgeving zijn voor een belangrijk deel gericht op het verminderen van de administratieve en bestuurlijke lasten die m.e.r. met zich meebrengt voor initiatiefnemers en bevoegd gezag. Dergelijke lasten kunnen betrekking hebben op vertragingen in besluitvorming en op financiële lasten. Met name bij project-m.e.r. zou winst te behalen zijn, nu een deel van de te “be-m.e.r.-en” projecten een beperktere procedure hoeft te doorlopen. Infrastructuur valt echter onder de ‘uitgebreide’ procedure, welke vrijwel gelijk is aan de procedure voor project-m.e.r. in het oude regime. Dit verklaart waarschijnlijk waarom een merendeel van onze respondenten geen versnelling in de besluitvorming verwacht (zie tabel 9). Dit geldt overigens ook in de overige sectoren – waar de beperkte procedure (althans gedeeltelijk) wél van toepassing zal zijn.

Tabel 9: Verwachte effecten van ‘modernisering’ m.e.r. op snelheid van besluitvorming

De modernisering m.e.r. zal leiden tot een versnelling van besluitvormingsprocedures.	Infrastructuur	Overige sectoren
1 = Zeer mee oneens	7%	4%
2 = Oneens	32%	30%
3 = Eens noch oneens	31%	43%
4 = Eens	28%	21%
5 = Zeer mee eens	3%	2%
	100%	100%

Tabel 10 geeft de verwachtingen weer ten aanzien van de lasten voor bevoegd gezag en initiatiefnemer. Net als in hoofdstuk 2 hebben we de nadruk gelegd op de vraag in hoeverre de lasten van m.e.r. acceptabel worden geacht. Het percentage respondenten dat van mening is dat m.e.r. leidt tot onacceptabele lasten voor de genoemde actoren neemt iets af ten opzichte van het ‘oude’ m.e.r.-systeem (met circa 8%). Gezien het doel van de aangepaste m.e.r.-regelgeving valt dat tegen, maar is verklaarbaar door het feit dat de beperkte procedure voor project-m.e.r. niet van toepassing is op infrastructuur. Opvallend is

echter dat ook in de overige sectoren (waar nu een deel van de projecten onder de beperkte procedure valt) geen afname in lasten wordt verwacht.

Tabel 10: Verwachte effecten van 'modernisering' m.e.r. op lasten voor bevoegd gezag en initiatiefnemer

M.e.r. leidde/zal leiden tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid.	Was (infrastructuur)	Zal zijn (infrastructuur)	Was (overige sectoren)	Zal zijn (overige sectoren)
1 = Zeer mee oneens	22%	12%	22%	11%
2 = Oneens	39%	51%	45%	46%
3 = Eens noch oneens	20%	25%	20%	34%
4 = Eens	15%	10%	10%	8%
5 = Zeer mee eens	5%	2%	4%	2%
	100%	100%	100%	100%
M.e.r. leidde/zal leiden tot onacceptabele lasten voor de initiatiefnemer.	Was (infrastructuur)	Zal zijn (infrastructuur)	Was (overige sectoren)	Zal zijn (overige sectoren)
1 = Zeer mee oneens	20%	12%	16%	11%
2 = Oneens	35%	51%	40%	42%
3 = Eens noch oneens	27%	25%	25%	32%
4 = Eens	14%	10%	13%	13%
5 = Zeer mee eens	4%	2%	5%	2%
	100%	100%	100%	100%

Tenslotte wordt – meer dan in andere sectoren - verdeeld gedacht over de effecten van het afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. bij project-m.e.r. en de verplichting voor het bevoegd gezag om in de voorfase van plan-m.e.r. zienswijzen in te winnen op de maatschappelijke acceptatie van m.e.r. (zie tabel 11).

Tabel 11: Verwachte effecten van twee m.e.r.-systeemwijzigingen op de maatschappelijke acceptatie van m.e.r.

Dat het bevoegd gezag verplicht is om in de voorfase van plan-m.e.r. aan te geven wie zienswijzen mag indienen, zal leiden tot meer maatschappelijke acceptatie van m.e.r.	Infrastructuur	Overige sectoren
1 = Zeer mee oneens	5%	6%
2 = Oneens	33%	25%
3 = Eens noch oneens	36%	32%
4 = Eens	24%	36%
5 = Zeer mee eens	2%	1%
	100%	100%
Het afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. bij project-m.e.r. zal ten koste gaan van de maatschappelijke acceptatie van m.e.r.	Infrastructuur	Overige sectoren
1 = Zeer mee oneens	6%	2%
2 = Oneens	39%	22%
3 = Eens noch oneens	18%	30%
4 = Eens	28%	40%
5 = Zeer mee eens	9%	7%
	100%	100%

3.5. Wat zou het m.e.r.-systeem moeten omvatten?

Een laatste onderdeel van de online opiniepeiling richtte zich op wat respondenten beschouwen als het 'ideale' m.e.r.-systeem. Een vergelijking tussen het vigerende systeem vanaf 1 juli 2010 en dit als ideaal beschouwde systeem geeft inzicht in wat er eventueel wordt gemist in het huidige m.e.r.-systeem.

Tabel 12 schetst de doelen die m.e.r. idealiter zou moeten vervullen. Het zo goed mogelijk in kaart brengen van milieueffecten wordt het belangrijkste geacht, gevolgd door het bieden van transparantie over besluitvorming. Pas daarna volgen doelen zoals het optimaliseren van milieuwaarden, het aandragen van mitigerende maatregelen etc. Er worden geen doelen genoemd die in de huidige m.e.r.-regelgeving ontbreken.

Onze respondenten geven daarentegen wél aan dat het ideale m.e.r.-systeem elementen omvat die in het huidige (en voor een groot deel ook in het 'oude') systeem missen (zie tabel 13). In de "top-10" van meest genoemde elementen gaat het daarbij om wat lijkt op een standaardisatie van in te schatten milieueffecten en daarbij gehanteerde methoden, een verplicht toetsingsadvies voor alle infrastructuurinitiatieven en een verplichting tot het achteraf meten van daadwerkelijke milieueffecten. Het laatste is vergelijkbaar met de 'oplevertoets' zoals voorgesteld door de Commissie Elverding (c.q. het concept 'follow-up' m.e.r.; zie bijvoorbeeld Arts, 1998). In tegenstelling tot wat de Commissie Elverding adviseerde, wordt het beoordelen van meerdere alternatieven naast het voorkeursalternatief belangrijk geacht binnen m.e.r. Het meest milieuvriendelijke alternatief behoort (net) niet tot de top-10 van belangrijkste elementen van m.e.r., dit in tegenstelling tot wat respondenten in andere sectoren vinden. Over het algemeen zijn de verschillen tussen de diverse sectoren echter beperkt.

Tabel 12: De belangrijkste doelen van m.e.r. rond infrastructuur volgens m.e.r.-professionals

Wat zouden de belangrijkste doelen van m.e.r. moeten zijn? (NB: meerdere antwoorden mogelijk)	Infrastructuur	Overige sectoren
Het zo goed mogelijk in beeld brengen van de milieueffecten van alternatieven;	19%	18%
Het bijdragen aan de transparantie van besluitvorming;	14%	14%
Het bijdragen aan het optimaliseren van milieuwaarden in besluitvorming;	11%	12%
Het aandragen van mitigerende maatregelen of compensatiemaatregelen;	11%	11%
Het overwegen van het voorkeursalternatief en andere alternatieven;	10%	10%
Het zo goed mogelijk in beeld brengen van alle duurzaamheidseffecten (people, planet, profit)	9%	10%
Het versterken van milieubewustzijn ('internaliseren');	9%	9%
Het voldoen aan Europese m.e.r.-regelgeving;	5%	4%
Het bieden van mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden;	5%	5%
Het vergroten van vertrouwen in de overheid;	3%	4%
Het bijdragen aan het voldoen aan Europese milieuregelgeving (bijv. t.a.v. luchtkwaliteit);	2%	3%
Anders, nl.	1%	1%
	100%	100%

Tabel 13: De belangrijkste elementen van m.e.r. rond infrastructuur volgens m.e.r.-professionals

Wat zouden de belangrijkste elementen van het ideale m.e.r.-systeem zijn? (NB: meerdere antwoorden mogelijk)	Infrastructuur	Overige sectoren
Een scherpe selectie van relevante milieueffecten;	8%	7%
Een eenduidige selectie van m.e.r.-plichtige activiteiten;	8%	8%
Het overwegen van meerdere alternatieven naast het voorkeursalternatief;	8%	6%
Het bezien van duurzaamheidseffecten (people, planet, profit);	7%	7%
Een verplicht toetsingsadvies door de Commissie m.e.r.;	7%	8%
Standaard m.e.r. methodes voor veel voorkomende en vergelijkbare activiteiten;	6%	5%
Een verplichting tot het monitoren en evalueren van werkelijke milieueffecten en eventueel nemen van maatregelen;	6%	5%
Het overwegen van uitsluitend haalbare alternatieven naast het voorkeursalternatief;	5%	5%
Een verplichting om zienswijzen te behandelen (nota van considerans/antwoord);	5%	4%
Het ontwikkelen van mitigerende maatregelen voor alle alternatieven;	5%	4%
Het ontwikkelen van een meest milieuvriendelijk alternatief;	4%	5%
Verplichte participatiemogelijkheden bij de start van m.e.r. en het opleveren van het definitieve MER;	4%	4%
Maximale wettelijke termijnen voor m.e.r.-procedures;	4%	3%
Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r.;	4%	4%
Een beperking van m.e.r.-plichtige activiteiten;	3%	2%
Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r. bij gevoelige en/of ingewikkelde initiatieven ;	3%	4%
Het verplicht gecoördineerd uitvoeren van de diverse wettelijk verplichte onderdelen binnen m.e.r. (bijv. de watertoets, passende beoordeling etc.);	3%	5%
De verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij initiatiefnemers leggen;	2%	2%
Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r. als initiatiefnemer ook bevoegd gezag is;	2%	4%
Het identificeren van best beschikbare technieken om milieueffecten te minimaliseren;	2%	5%
Een certificering voor MER-makers;	2%	2%
Anders	1%	1%
	100%	100%

4. Conclusies en vooruitblik

4.1. Belangrijkste conclusies

In deze rapportage hebben we de belangrijkste bevindingen uit de online opiniepeiling onder m.e.r.-professionals besproken. De nadruk lag op ervaringen met m.e.r. rond infrastructurele initiatieven, in vergelijking tot andere sectoren. Onze bevindingen beschrijven niet zozeer de *feitelijke* werking van m.e.r. als wel de *ervaren* werking. Centraal stond de bijdrage van m.e.r. aan een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming. Daarbij is in het bijzonder ingegaan op de invloed van de *institutionele context* en *sturingsmechanismen* in m.e.r.: de (informele) regels en betrokken actoren en de feitelijke werking van deze instituties in de praktijk.

Op basis van de ervaringen van onze respondenten concluderen we het volgende:

Ten aanzien van de doorwerking van m.e.r.:

- M.e.r. speelt in het algemeen een bescheiden rol in het bevorderen van een volwaardige rol van milieuwaarden in besluitvorming rond infrastructuur;
- Over het algemeen ervaren m.e.r.-professionals geen onacceptabele vertragingen in besluitvorming of lasten voor bevoegd gezag en initiatiefnemers als gevolg van m.e.r. Uitzondering zijn respondenten vanuit het bevoegd gezag.

Ten aanzien van de institutionele context rond m.e.r.:

- De richtlijnen- en toetsingsadviezen van de Commissie m.e.r. worden door de meeste m.e.r.-professionals van substantieel belang geacht voor de kwaliteit van m.e.r.-onderzoek;
- De rol van m.e.r. lijkt niet te zijn overgenomen door belanghebbenden en andere actoren of door instrumenten zoals de milieuvergunning;
- De veranderingen in m.e.r.-regelgeving als gevolg van de ‘modernisering’ hebben naar verwachting weinig effect op de bijdrage van m.e.r. aan besluitvorming. Wél is in dit licht de afschaffing van het meest milieuvriendelijke alternatief omstreden;
- De ‘modernisering m.e.r.’ leidt naar verwachting niet tot een versnelling van besluitvorming rond infrastructuur. Een belangrijke verklaring lijkt te zijn dat één van de belangrijkste wijzigingen in de m.e.r.-regelgeving – de ‘beperkte’ m.e.r.-procedure – niet voor infrastructurele projecten geldt.

Ten aanzien van sturingsmechanismen rond m.e.r.:

- De bescheiden rol van m.e.r. lijkt vooral samen te hangen met de wijze waarop de m.e.r.-regelgeving betrokkenen stuurt in de toepassing ervan rond infrastructurele besluiten. Onze respondenten ervaren dat m.e.r. meer wordt gehanteerd als instrument om initiatieven te toetsen op minimum milieunormen dan als instrument om in een ontwerpfase milieuwaarden te optimaliseren. In andere beleidssectoren lijkt hier iets minder vaak sprake van te zijn;
- De belangrijkste gepercipieerde redenen voor milieubeschermdende aanpassingen aan infrastructurele initiatieven zijn de wettelijke verplichting om een m.e.r. uit te voeren of omdat m.e.r.-onderzoek onacceptabele milieueffecten aangaf. Hierin wijkt de sector infrastructuur niet af van andere sectoren.

De klassieke voor- en nadelen van m.e.r. die vaak in het maatschappelijke debat over het instrument naar voren worden gebracht, worden door de meeste respondenten niet als zodanig ervaren. Dit roept de vraag op of nog veel aandacht aan deze voor- en nadelen moet worden besteed. Het m.e.r.-systeem zou volgens de respondenten versterkt kunnen worden door standaardisatie van in te schatten milieueffecten en daarbij gehanteerde methoden, een verplicht toetsingsadvies voor alle infrastructuurinitiatieven en een verplichting tot het achteraf meten van daadwerkelijke milieueffecten.

4.2. Reflectie op de onderzoeksaanpak

De bevindingen zoals in dit rapport zijn gepresenteerd, zijn grotendeels gebaseerd op de online opiniepeiling. De uitkomsten hiervan representeren de *ervaren* effecten van m.e.r. en niet zozeer de *feitelijke* effecten. De uitsplitsingen naar beroepsgroepen (zie bijvoorbeeld de figuren 2-4) geven weer dat er tussen de beroepsgroepen soms verschillende ervaringen met m.e.r. zijn. Dit is op zich een interessante observatie, maar nader onderzoek is nodig om de verschillen in ervaring te verklaren alsook om deze in context te plaatsen (welk referentiekader hebben de verschillende beroepsgroepen als het bijvoorbeeld gaat om de doorwerking van m.e.r. in besluitvorming en mogelijke vertragingen?).

Het is onbekend hoe representatief de opiniepeiling is voor de verschillende onderscheiden beroepsgroepen, omdat statistische gegevens over de omvang van deze beroepsgroepen ontbreken. Verder kunnen we slechts gissen naar de redenen voor non-response alsook op de consequenties hiervan voor de uitkomsten. Relevant om te weten maar helaas onbekend is of de non-responsegroep overwegend bestaat uit personen die relatief positief ten opzichte van m.e.r. staan dan wel uit personen die dit overwegend juist niet doen.

4.3. Punten voor nader onderzoek

De bevindingen in dit rapport roept een aantal vragen op voor vervolgonderzoek, waaronder:

- Wat verklaart de verschillen in ervaringen van de verschillende beroepsgroepen over de mate waarin m.e.r. vertragend werkt c.q. tot onacceptabele lasten leidt?
- Op welke wijze kunnen initiatiefnemers en bevoegd gezag worden gestimuleerd om m.e.r. meer te hanteren als instrument om milieuwaarden te optimaliseren? Welke andere verbeteringen zijn mogelijk, naast de door de respondenten aangegeven verbeterpunten? En hoe haalbaar zijn zulke aanvullingen?

Vragen die niet direct uit de opiniepeiling voortvloeien, maar ook interessant lijken, zijn:

- Hoe onderscheidend is het type infrastructuur ('nat' versus 'droog') c.q. het ruimtelijke schaalniveau van infrastructurele initiatieven (nationaal versus regionaal) voor de doorwerking van m.e.r.?
- Welke invloed hebben de Crisis- en Herstelwet, MIRT en initiatieven die mogelijk uit Sneller en Beter voortvloeien op de bijdrage van m.e.r. aan infrastructuurbesluiten?
- Wat zijn de belangrijkste uitdagingen en aandachtspunten voor m.e.r. in de toekomst?
- Welke meerwaarde biedt m.e.r. boven het doen van onderzoek naar milieu-effecten waarvoor wettelijke minimumnormen gelden (zoals luchtvervuiling)? Zijn er andere manieren om milieuwaarden een volwaardige rol in besluitvorming te laten spelen?

Literatuur

- Arts, J. (1998). *EIA Follow-Up: On the role of ex post evaluation in environmental impact assessment*, Ph.D. dissertation, Groningen: Geo Press
- Cashmore, M., A. Bond en D. Cobb (2007). The contribution of environmental assessment to sustainable development: Towards a richer empirical understanding. *Environmental Management*, 40(3), 516-530.
- Commissie m.e.r. (2009). *Jaarverlag 2009*, Utrecht: Commissie voor de milieueffectrapportage.
- Dalal-Clayton, B. en B. Sadler (2004). *Strategic Environmental Assessment (SEA): a Sourcebook and Reference Guide on International Experience*, London: IIED.
- Devuyst, D., T. van Wijngaarden en L. Hens (2000). Implementation of SEA in Flanders: Attitudes of key stakeholders and a user-friendly methodology, *Environmental Impact Assessment Review*, 20, 65-83.
- EC (2009). *Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Toepassing en doeltreffendheid van de MEB-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG en Richtlijn 2003/35/EG)*, Brussel: Europese Commissie.
- ECWM (1996). *Positioneringsonderzoek milieu-effectrapportage*, Den Haag: Evaluatiecommissie wet milieubeheer.
- Hildén, M., E. Furman en M. Kaljonen (2004). Views on planning and expectations of SEA: the case of transport planning, *Environmental Impact Assessment Review*, 24(5), 519-536.
- Jesse, K. (2008). *Een hernieuwd perspectief op milieueffectrapportage. Over de inhoudelijke invloed van m.e.r. op de besluitvorming en enkele mogelijkheden ter flexibilisering*, Ph.D. dissertatie, Tilburg: Universiteit Tilburg.
- Jha-Thakur, U., P. Gazzola, S. Kidd, D. Peel en Th.B. Fischer (2009). SEA effectiveness – the significance of learning, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27(2), 133– 144.
- Kessel, H. van, T. Boer, B. Roelofs en K.A. Klein Koerkamp (2003). *Evaluatie m.e.r. 2003*, Nijmegen, NovioConsult (in opdracht van VROM).
- Leroy, P. (1996). De effecten van m.e.r.: een evaluatie. In: Bonte, R., P. Leroy en R. Mooren (1996) *Milieu-effectrapportage – Methoden, Effecten en Resultaten*, Best: Aeneas.
- McCluskey, D. en E. João (2010). The promotion of environmental enhancement in Strategic Environmental Assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, forthcoming.
- Runhaar, H.A.C. en P.P.J. Driessen (2007). What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25(1), 2-14.
- Soppe, M.A.A. (2005). *Milieueffectrapportage en Ruimtelijke Ordening - Een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening*. Deventer: Kluwer.
- Ten Heuvelhof, E.F. en C.M. Nauta (1996). *(M)erkenning, onderzoek naar de doorwerking van m.e.r.* Den Haag: Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer.
- Thérivel, R. en P. Minas (2002). Measuring SEA effectiveness. Ensuring effective sustainability appraisal. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 20(2), 81-91.
- VROM/LNV (1994). *Gebruik en effectiviteit van m.e.r. in besluitvorming*, Den Haag: VROM/LNV.
- Wood, C. (2003). *Environmental impact assessment, a comparative review*, 2nd ed., Harlow, Essex: Pearson.
- Valk, Th. W. de (1997). *Het milieu tot besluit. Een evaluatie van de Nederlandse regeling milieu-effectrapportage*, Ph.D. dissertatie, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Zagorianakos, E. (1999). An ex-ante appraisal of the possible implementation of the proposed directive on strategic environmental assessment (SEA) in England and Greece, *Planning Practice & Research*, 14(4), 445-465.

Bijlage 1: Overzicht response online opiniepeiling - infrastructuur

In welke discipline bent u (hoofdzakelijk) opgeleid?	Infrastructuur	Overige sectoren
1 = Sociaal of maatschappelijk	14%	8%
2 = Natuur- of milieukundig	23%	40%
3 = Technisch	37%	21%
4 = Juridisch	13%	17%
5 = Anders, nl. [graag specificeren]	13%	14%
	100%	100%
In welke rol heeft u de meeste ervaring met m.e.r. opgedaan? (slechts 1 antwoord mogelijk)		
1 = Initiatiefnemer (private initiatiefnemer)	0%	2%
2 = Initiatiefnemer (publieke initiatiefnemer ambtelijk/bestuurlijk)	20%	8%
3 = Bevoegd gezag – ambtelijk	9%	21%
4 = Bevoegd gezag – bestuurlijk	1%	0%
5 = Ambtelijk deskundige bij rijk of andere organisatie	34%	11%
6 = Onderzoeker/consultant (uitvoeren milieueffectonderzoek)	12%	17%
7 = Wetenschapper	3%	3%
8 = Werkgroepsecretaris Commissie m.e.r.	2%	2%
9 = Lid/adviseur voor de Commissie m.e.r.	12%	25%
10 = Belanghebbende/inspreker (allen: als medewerker van een natuur- of milieuorganisatie)	2%	2%
11 = Rechter/advocaat	1%	2%
12 = Anders, nl. [graag specificeren]	3%	7%
	100%	100%
Hoeveel jaar ervaring heeft u met m.e.r.?		
1 = Ik heb geen ervaring met m.e.r.	4%	2%
2 = 0-5 jaar	27%	31%
3 = 5-10 jaar	29%	25%
4 = > 10 jaar	40%	42%
NB: respondenten die optie 1 hebben aangekruist, zijn niet meegenomen in de overige analyses, omdat zij buiten de doelgroep vallen (personen met minimaal enige ervaring met m.e.r.).	100%	100%
Bij hoeveel m.e.r.-procedures bent u betrokken geweest?		
1 = 0	8%	6%
2 = 1-5	41%	32%
3 = 5-10	17%	18%
4 = 10-15	9%	10%
5 = >15	24%	33%
NB: respondenten die optie 1 hebben aangekruist, zijn wél in de overige analyses meegenomen. Het gaat hier namelijk (naar verwachting) om mensen die niet direct zijn betrokken bij concrete m.e.r.-procedures maar daar van een afstand wel zich op hebben gehad (bijv. onderzoekers).	100%	100%

Bijlage 2: Vragenlijst online opiniepeiling

Pagina: 1



Universiteit Utrecht



rijksuniversiteit
 groningen

M.e.r. in Nederland: ervaringen en vooruitblik

Geachte relatie,

Welkom op de website van de online opiniepeiling van de Universiteit Utrecht en de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat naar het functioneren van de milieueffectrapportage (m.e.r.) in Nederland.

Deze online opiniepeiling maakt onderdeel uit van een groter onderzoek naar 25 jaar m.e.r. in Nederland. Het doel van de peiling is enerzijds een overzicht te krijgen van de ervaringen van professionals met m.e.r. in het recente verleden (de afgelopen 5 jaar) en, anderzijds vooruit te kijken op de nabije toekomst, waarin de nieuwe m.e.r.-regelgeving van toepassing is.

De peiling bestaat uit vier delen:

- 1 Allereerst wordt een aantal achtergrondvragen gesteld;
- 2 Vervolgens wordt door middel van stellingen naar uw mening gevraagd over het m.e.r.-systeem van vóór de inwerkingtreding van de zgn. 'modernisering' van de m.e.r. (de recente wijzigingen in de m.e.r.-wetgeving die 1 juli jl. van kracht zijn geworden).
- 3 Daarna wordt ingegaan op de verwachte effecten van deze modernisering m.e.r.
- 4 De peiling sluit af met een serie stellingen over het 'ideale' m.e.r.-systeem.

Het invullen van de peiling gebeurt volledig anoniem en zal circa 15 tot 20 minuten van uw tijd kosten.

Hebt u interesse in de resultaten van het onderzoek, dan kunt u dit aan het einde van de peiling aangeven. U krijgt dan een rapportage gemaild.

Mocht u naar aanleiding van dit onderzoek nog vragen en/of opmerkingen hebben, neem dan contact op met dr. H. (Hens) Runhaar, Universiteit Utrecht (projectleider) via e-mail: h.runhaar@geo.uu.nl.

Wij willen u alvast hartelijk bedanken voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

Dr. H.A.C. (Hens) Runhaar, Projectleider.

Start



Universiteit Utrecht



rijksuniversiteit
 groningen

M.e.r. in Nederland: ervaringen en vooruitblik

Deel 1: Achtergrond

Nb: Velden met een sterretje (*) zijn verplicht.

1: In welke discipline bent u (hoofdzakelijk) opgeleid? *

- ☐ Sociaal of maatschappelijk
- ☐ Natuur- of milieukundig
- ☐ Technisch
- ☐ Juridisch
- ☐ Anders, nl. [graag specificeren]

2: In welke rol heeft u de meeste ervaring met m.e.r. opgedaan? (slechts 1 antwoord mogelijk)

Concrete ervaring met m.e.r.: *

- ☐ Initiatiefnemer (private initiatiefnemer)
- ☐ Initiatiefnemer (publieke initiatiefnemer ambtelijk/bestuurlijk)
- ☐ Bevoegd gezag – ambtelijk
- ☐ Bevoegd gezag – bestuurlijk
- ☐ Ambtelijk deskundige bij rijk of andere organisatie
- ☐ Onderzoeker/consultant (uitvoeren milieueffectonderzoek)
- ☐ Wetenschapper
- ☐ Werkgroepsecretaris Commissie m.e.r.
- ☐ Lid/adviseur voor de Commissie m.e.r.
- ☐ Belanghebbende/inspreker
- ☐ Rechter/advocaat
- ☐ Anders, nl. [graag specificeren]

Volgende pagina

Pagina: 3

Deel 1: Achtergrond (vervolg)

3: In welke vorm was u belanghebbende/inspreker?

- ☐ Als burger
- ☐ Als medewerker van een bedrijf
- ☐ Als medewerker van een branchevereniging
- ☐ Als medewerker van een natuur- of milieuorganisatie
- ☐ Anders, nl. [graag specificeren]

Pagina: 4

Deel 1: Achtergrond (vervolg)

4. Hoeveel jaar ervaring heeft u met m.e.r.?

- ☐ Ik heb geen ervaring met m.e.r.
- ☐ 0-5 jaar
- ☐ 5-10 jaar
- ☐ > 10 jaar

5. Bij hoeveel m.e.r.-procedures bent u betrokken geweest?

- ☐ 0
- ☐ 1-5
- ☐ 5-10
- ☐ 10-15
- ☐ >15

6. Op welke sector heeft uw m.e.r.-ervaring voornamelijk betrekking? (slechts één antwoord mogelijk)

- ☐ Infrastructuur (auto-, spoor-, vaarweg)
- ☐ Water
- ☐ Woningbouw, stadsprojecten en bedrijventerreinen
- ☐ Industrie
- ☐ Afval
- ☐ Grondstofwinning
- ☐ Energie
- ☐ Intensieve landbouw
- ☐ Recreatie
- ☐ Anders, nl. [graag specificeren]

Deel 2: Het m.e.r.-systeem tot 1 juli 2010 (vóór de modernisering m.e.r.)

Deze stellingen gaan over het m.e.r.-systeem zoals we dat tot 1 juli jl. kenden (het systeem vóór de inwerkingtreding van de modernisering m.e.r.). We maken daarbij (waar nodig) onderscheid tussen project-m.e.r. en plan-m.e.r.

- Onder project-m.e.r. worden de oude besluit-m.e.r. procedures verstaan, zoals deze hebben bestaan tot 1 juli 2010 voor projecten die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu (denk hierbij aan bouwprojecten, zoals bijvoorbeeld de bouw van een energiecentrale, waarvoor de locatie reeds vaststond, maar waar nog verschillende alternatieve invullingen aan het project gegeven konden worden).

- Plan-m.e.r. betreft de te doorlopen procedure bij bepaalde plannen en programma's, zoals deze tussen september 2006 en juli 2010 verplicht was (denk hierbij aan structuurvisies, ontwikkelingsplannen etc.).

Nb: U wordt verzocht uw antwoord te baseren op de sector en rol waarmee u de MEESTE ERVARING hebt.

M.e.r. en besluitvorming ('doorwerking')

N.b.: In de volgende stellingen wordt onder het aanpassen van initiatieven verstaan dat het initiatief veranderd is ten opzicht van het voornemen zoals in de startnotitie.

7. In de praktijk was het belangrijkste effect van PROJECT-M.E.R. op besluitvorming:

- ☐ Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;
- ☐ Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;
- ☐ Het in grote mate aanpassen van initiatieven;
- ☐ Het kiezen voor het meest milieuvriendelijke alternatief;
- ☐ Er was geen effect op besluitvorming.

8. In de praktijk was het belangrijkste effect van PLAN-M.E.R. op besluitvorming:

- ☐ Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;
- ☐ Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;
- ☐ Het in grote mate aanpassen van initiatieven;
- ☐ Het kiezen voor het meest milieuvriendelijke alternatief;
- ☐ Er was geen effect op besluitvorming.

Pagina: 6

Deel 2: Het m.e.r.-systeem tot 1 juli 2010 (vóór de modernisering m.e.r.) (vervolg)

9. Geef aan hoe vaak naar uw mening sprake was van de volgende situaties.

Nb: In de volgende stellingen gaat het om project- EN/OF plan-m.e.r.

	-- (Minimaal aan de wettelijke vereiste milieuregelgeving te voldoen)	-	-/+	+	++ (Het milieu maximaal te beschermen)
M.e.r. werd door INITIATIEFNEMERS vooral gebruikt als instrument om:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. werd door het BEVOEGD GEZAG vooral gebruikt als instrument om:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Pagina: 7

Deel 2: Het m.e.r.-systeem tot 1 juli 2010 (vóór de modernisering m.e.r.) (vervolg)

10. Hoe vaak was sprake van de volgende situaties?

Verklaringen voor succesvolle of niet succesvolle doorwerking van m.e.r.

	Nooit	Zelden	Soms	Vaak	Altijd
M.e.r. werd door initiatiefnemers vooral gezien als wettelijke verplichting.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. werd door het bevoegd gezag vooral gezien als wettelijke verplichting.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. droeg bij aan de milieubewustwording van het bevoegd gezag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. werkte al in een vroeg stadium van besluitvorming door, omdat initiatiefnemers anticipeerden op m.e.r. ("preventie-effect").	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij initiatiefnemers droeg bij aan hun milieubewustwording.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

Verklaringen voor succesvolle of niet succesvolle doorwerking van m.e.r.

	Ze er mee oneens	Mee oneens	Eens noch oneens	Mee eens	Ze er mee eens
De Nederlandse m.e.r.-regelgeving was helder en begrijpelijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. richtte zich op te veel thema's (naast milieu en natuur)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De rol van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden was inmiddels overgenomen door belanghebbenden en andere actoren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De rol van m.e.r. in het bewaken van milieuwaarden was inmiddels overgenomen door andere instrumenten (zoals de milieuvergunning, bedrijfsinterne milieuzorg, passende beoordeling, watertoets, etc.).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De richtlijnen- en toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. waren van substantieel belang voor de kwaliteit van MER.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kleine organisaties met minder capaciteit konden minder goed omgaan met m.e.r.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organisaties met meer m.e.r.-ervaring konden beter omgaan met m.e.r.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De kwaliteit van m.e.r.-onderzoeken was goed.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Een MER was het resultaat van onderhandeling en overleg.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. had nauwelijks invloed op CONTROVERSIËLE besluiten (complexe, ingrijpende, besluiten die stuitten op veel tegenstand).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Wat is het belang van de volgende factoren voor de bijdrage van de m.e.r. aan milieuvriendelijkere besluiten?

	Ze er beperkt	Beperkt	Groot noch beperkt	Groot	Ze er groot
Transparantie van de onderzoeksaanpak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kwaliteit van het onderzoek (juistheid en volledigheid van de resultaten in het MER)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Participatie van belanghebbenden in het m.e.r.-onderzoek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mate waarin het initiatief al 'dichtgetimmerd' zat (reeds vaststond)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mate waarin issues werden doorgeschoven naar fasen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

na afloop van de m.e.r. ("doorschuiven")					
Aansluiting van het m.e.r.-proces op de dynamiek in het besluitvormingsproces	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mate waarin initiatiefnemers en bevoegd gezag open stonden voor milieuwaarden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De wijze waarop de uitkomsten van het m.e.r.-onderzoek werden gecommuniceerd naar initiatiefnemer, bevoegd gezag en belanghebbenden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mate waarin het meest milieuvriendelijke alternatief overeen kwam met het voorkeursalternatief	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kosten van mitigerende maatregelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wettelijke verplichtingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. De bijdrage van onderstaande partijen aan de kwaliteit van MER'en?

	Zeet beperkt	Beperkt	Groot noch beperkt	Groot	Zeet groot
Initiatiefnemer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bevoegd gezag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Commissie m.e.r.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wettelijke adviseurs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Insprekers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adviesbureau (MER opsteller)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. In hoeverre bent u het met de volgende stellingen eens?

	Zeet mee oneens	Oneens	Eens noch oneens	Eens	Zeet mee eens
M.e.r. leidde tot onacceptabele vertraging in besluitvorming.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. leidde tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. leidde tot onacceptabele lasten voor de initiatiefnemer.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. versoepelde de uiteindelijke implementatie van projecten en plannen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan-m.e.r. maakte project-m.e.r. in latere fasen van besluitvorming overbodig.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Deel 3: De modernisering m.e.r. (vanaf 1 juli 2010)

De m.e.r.-wetgeving is met ingang van 1 juli 2010 gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn:

De uitgebreide procedure voor plan-m.e.r. blijft vrijwel hetzelfde als de procedure voor plannen die tot 1 juli 2010 gold, maar kent twee extra verplichtingen: het publiek moet de gelegenheid krijgen zienswijzen te geven op het voornemen en een toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. op het Milieu Effect Rapport (MER) is voor alle plannen verplicht.

Voor project-m.e.r. wordt nu onderscheid gemaakt tussen:

- de BEPERKTE PROCEDURE (voor een aantal concrete vergunningen, zoals de milieuvergunning en de waterwetvergunning, maar die géén passende beoordeling vereisen).
- de UITGEBREIDE PROCEDURE (voor alle projecten die niet in aanmerking komen voor de beperkte procedure). Daarbij zijn enkele onderdelen van m.e.r. gewijzigd en is bijvoorbeeld het meest milieuvriendelijke alternatief komen te vervallen.

Ook is de betrokkenheid van de Commissie m.e.r. gewijzigd:

- In de beperkte procedure zijn zowel het richtlijn- als toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. niet langer verplicht.
- In de uitgebreide procedure is het verplichte richtlijnadvies van de Commissie m.e.r. komen te vervallen, wel is het verplicht de betrokken overheidsorganen en adviseurs om advies over de reikwijdte en het detailniveau van de m.e.r.-procedure te vragen. Het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. is nog altijd verplicht.

U wordt verzocht uw antwoord te baseren op de sector waarmee en de rol waarin u MEESTE M.E.R.-ERVARING heeft.

15. M.e.r. en besluitvorming ('doorwerking')

In de praktijk zal het belangrijkste effect van PROJECT-M.E.R. op besluitvorming zijn:

- ☐ Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;
- ☐ Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;
- ☐ Het in grote mate aanpassen van initiatieven;
- ☐ Het kiezen voor het alternatief dat het meest milieuvriendelijk is;
- ☐ Er zal geen effect op besluitvorming zijn.

16. In de praktijk zal het belangrijkste effect van PLAN-M.E.R. op besluitvorming zijn:

- ☐ Het expliciet overwegen van milieuwaarden, zonder het initiatief aan te passen;
- ☐ Het in beperkte mate aanpassen van initiatieven;
- ☐ Het in grote mate aanpassen van initiatieven;
- ☐ Het kiezen voor het alternatief dat het meest milieuvriendelijk is;
- ☐ Er zal geen effect op besluitvorming zijn.

Deel 3: De modernisering m.e.r. (vanaf 1 juli 2010) (vervolg)

17. Geef aan hoe vaak er sprake zal zijn van de volgende situaties.

	-- (Minimaal aan de wettelijke vereiste milieuregelgeving te voldoen)	-	-/+	+	++ (Het milieu maximaal te beschermen)
M.e.r. zal door INITIATIEFNEMERS vooral gebruikt worden als instrument om:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. zal door het BEVOEGD GEZAG vooral gebruikt worden als instrument om:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Deel 3: De modernisering m.e.r. (vanaf 1 juli 2010) (vervolg)

In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen?

	Zeer mee oneens	Oneens	Eens noch oneens	Eens	Zeer mee eens
M.e.r. zal bijdragen aan de milieubewustwording van het bevoegd gezag.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. zal al in een vroeg stadium van besluitvorming doorwerken, omdat initiatiefnemers anticiperen op de uit te voeren m.e.r. ("preventie-effect").	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De verantwoordelijkheid voor m.e.r. zal bijdragen aan de milieubewustwording van initiatiefnemers.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dat het bevoegd gezag verplicht is om in de voorfase van plan-m.e.r. aan te geven wie zienswijzen mag indienen, zal leiden tot meer maatschappelijke acceptatie van m.e.r.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. zal door initiatiefnemers en besluitvormers vooral worden gezien als wettelijke verplichting.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. bij project-m.e.r. zal ten koste gaan van de kwaliteit van m.e.r.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het afschaffen van het verplichte richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. bij project-m.e.r. zal ten koste gaan van de maatschappelijke acceptatie van m.e.r.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het verplichte toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. zal leiden tot een kwaliteitsverbetering van plan-m.e.r.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het afschaffen van het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) voor project-m.e.r. leidt tot een minder volwaardige rol van milieuwwaarden in besluitvorming.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De gemoderniseerde m.e.r.-regelgeving is helderder dan de regelgeving (vóór 1 juli 2010).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. In hoeverre bent u het eens met onderstaande stellingen?

	Zeer mee oneens	Oneens	Eens noch oneens	Eens	Zeer mee eens
De modernisering m.e.r. zal leiden tot een versnelling van besluitvormingsprocedures.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. zal leiden tot onacceptabele bestuurlijke en administratieve lasten voor de overheid.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. zal leiden tot onacceptabele lasten voor de initiatiefnemer.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.e.r. zal de uiteindelijke implementatie van projecten en plannen versoepelen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Plan-m.e.r. zal project-m.e.r. in latere fasen van besluitvorming overbodig maken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het bevoegd gezag zal voor projecten die vallen onder de beperkte procedure toch kiezen voor een uitgebreidere procedure dan wettelijk verplicht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De controle op de kwaliteit en reikwijdte van m.e.r. zal ingeval van de beperkte procedure worden overgenomen door belanghebbenden (zoals omwonenden en milieu- en natuurorganisaties).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Pagina: 11

Deel 4: Het "Ideale" m.e.r.-systeem

De laatste groep stellingen heeft betrekking op het m.e.r.-systeem zoals u zich dat idealiter voorstelt. We gaan daarbij nog steeds uit van het oorspronkelijke doel van m.e.r., namelijk het bevorderen van een volwaardige rol van milieuwaarden (incl. natuur) in besluitvorming. Al naar gelang de organisatie waarvoor u werkt, is het echter denkbaar dat u specifieke eisen stelt aan de wijze waarop m.e.r. wordt uitgevoerd. We willen u vragen vooral uit dit perspectief op de onderstaande stellingen te reageren.

20. Wat zouden de belangrijkste doelen van m.e.r. moeten zijn?

(meerdere antwoorden mogelijk, kies er maximaal 5)

- ☐ Het zo goed mogelijk in beeld brengen van de milieueffecten van alternatieven;
- ☐ Het aandragen van mitigerende maatregelen of compensatiemaatregelen;
- ☐ Het bijdragen aan het optimaliseren van milieuwaarden in besluitvorming;
- ☐ Het zo goed mogelijk in beeld brengen van alle duurzaamheidseffecten (people, planet, profit)
- ☐ Het overwegen van het voorkeursalternatief en andere alternatieven;
- ☐ Het bieden van mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden;
- ☐ Het bijdragen aan de transparantie van besluitvorming;
- ☐ Het voldoen aan Europese m.e.r.-regelgeving;
- ☐ Het bijdragen aan het voldoen aan Europese milieuregelgeving (bijv. t.a.v. luchtkwaliteit);
- ☐ Het versterken van milieubewustzijn ('internaliseren');

- ☐ Het vergroten van vertrouwen in de overheid;
- ☐ Anders, nl.

21. Wat zouden de belangrijkste elementen van het ideale m.e.r.-systeem zijn?
(meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Een eenduidige selectie van m.e.r.-plichtige activiteiten;
- ☐ Een beperking van m.e.r.-plichtige activiteiten;
- ☐ Een scherpe selectie van relevante milieueffecten;
- ☐ Het bezien van duurzaamheidseffecten (people, planet, profit);
- ☐ Het overwegen van meerdere alternatieven naast het voorkeursalternatief;
- ☐ Het overwegen van uitsluitend haalbare alternatieven naast het voorkeursalternatief;
- ☐ Het ontwikkelen van een meest milieuvriendelijk alternatief;
- ☐ Het ontwikkelen van mitigerende maatregelen voor alle alternatieven;
- ☐ Het identificeren van best beschikbare technieken om milieueffecten te minimaliseren;
- ☐ Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r.;
- ☐ Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r. bij gevoelige en/of ingewikkelde initiatieven ;
- ☐ Een verplicht richtlijn- en detailniveau-advies door de Commissie m.e.r. als initiatiefnemer ook bevoegd gezag is;
- ☐ Een verplicht toetsingsadvies door de Commissie m.e.r.;
- ☐ Verplichte participatiemogelijkheden bij de start van m.e.r. en het opleveren van het definitieve MER;
- ☐ Een certificering voor MER-makers;
- ☐ Een verplichting om zienswijzen te behandelen (nota van considerans/antwoord);
- ☐ Een verplichting tot het monitoren en evalueren van werkelijke milieueffecten en eventueel nemen van maatregelen;
- ☐ Het verplicht gecoördineerd uitvoeren van de diverse wettelijk verplichte onderdelen binnen m.e.r. (bijv. de watertoets, passende beoordeling etc.);
- ☐ Standaard m.e.r. methodes voor veel voorkomende en vergelijkbare activiteiten;
- ☐ Maximale wettelijke termijnen voor m.e.r.-procedures;
- ☐ De verantwoordelijkheid voor m.e.r. bij initiatiefnemers leggen;
- ☐ Anders, nl. [graag specificeren];